Department of Insurance Canada

1987-88 Estimates

Part III

Expenditure Plan

87-02882/

The Estimates Documents

The Estimates of the Government of Canada are structured in three Parts. Beginning with an overview of total government spending in Part I, the documents become increasingly more specific. Part II outlines spending according to departments, agencies and programs and contains the proposed wording of the conditions governing spending which Parliament will be asked to approve. The Part III documents provide additional detail on each department and its programs primarily in terms of the results expected for the money spent.

Instructions for obtaining each volume can be found on the order form enclosed with part II.

© Minister of Supply and Services Canada 1987

Available in Canada through

Associated Bookstores
and other booksellers

or by mail from

Canadian Government Publishing Centre
Supply and Services Canada
Ottawa, Canada K1A 0S9

Catalogue No. BT31-2/1988-III-17 Canada: $4.00

ISBN 0-660-53396-0 Other countries: $4.80

Price subject to change without notice

All rights reserved. No part of this publication may be reproduced, stored in a retrieval system, or transmitted by any means, electronic, mechanical, photocopying, recording or otherwise, without the prior written permission of the Publishing Services, Canadian Government Publishing Centre, Ottawa, Canada K1A 0S9.

1987-88 Estimates

Part III

Department of Insurance
Canada

Preface

This Expenditure Plan is designed to be used as a reference document, and as such contains several levels of detail to respond to the various needs of its audience.

This Plan is divided into three sections. Section I presents an overview of the Program and a summary of its current plans and performance. For those interested in more detail, Section II identifies, for each activity, the expected results and other key performance information that form the basis for the resources requested. Section III provides further information on costs and resources as well as special analyses that the reader may require to understand the Program more fully.

Section I is preceded by Details of Spending Authorities from Part II of the Estimates and Volume II of the Public Accounts. This is to provide continuity with other Estimates documents as well as to aid in assessing the Program's financial performance over the past year.

This document is designed to permit easy access to specific information that the reader may require. The table of contents provides a detailed guide to the contents of each section and a financial summary in Section I provides cross-references to the more detailed information found in Section II. In addition, references are made throughout the document to allow the reader to find more details on items of particular interest.

Table of Contents

Details of Spending Authorities

A. Authorities for 1987-88 -- Part II of the Estimates 4
B. Use of 1985-86 Authorities -- Volume II of the Public Accounts 5

Section I
Program Overview

A. Plans for 1987-88
   1. Highlights 6
   2. Summary of Financial Requirements 6
B. Recent Performance
   1. Highlights 7
   2. Review of Financial Performance 8
C. Background
   1. Introduction 8
   2. Mandate 9
   3. Program Objective 9
   4. Program Organization for Delivery 10
   5. Cost Recovery 11
D. Planning Perspective
   1. External Factors Influencing the Program 11
   2 Initiatives 13
   3. Update on Previously Reported Initiatives 14
E. Program Effectiveness 14

Section II
Analysis by Activity

A. Supervision of Companies 16
B. Actuarial and Other Services 22
C. Administration 25

Section III
Supplementary Information

A. Profile of Program Resources
   1. Financial Requirements by Object 27
   2. Personnel Requirements 28
   3. Net Cost of Program 29
B. Policy on Cost Recovery 29
C. Legal Mandate - Additional Information 30

Details of Spending Authorities

A. Authorities for 1987-88 -- Part II of the Estimates

Financial Requirements by Authority

Vote	(thousands of dollars)	1987-88 Main Estimates	1986-87 Main Estimates
	Insurance		
40	Program expenditures	**24,499**	26,384
(S)	Contributions to employee benefit plans	**1,540**	1,289
	Total Department	**26,039**	27,673

Votes - Wording and Amounts

Vote	(dollars)	1987-88 Main Estimates
	Insurance	
40	Insurance - Program expenditures	**24,499,000**

Program by Activities

(thousands of dollars)	1987-88 Main Estimates				1986-87
	Authorized person-years	Budgetary Operating	Capital	**Total**	Main Estimates
Supervision of Companies	176	22,115	...	**22,115**	24,074
Actuarial and Other Services	26	1,672	...	**1,672**	1,589
Administration	37	2,237	15	**2,252**	2,010
	239	26,024	15	**26,039**	27,673

1986-87 Authorized person-years 226

B. Use of 1985-86 Authorities -- Volume II of the Public Accounts

Vote	(dollars)	Main Estimates	Total Available for Use	**Actual Use**
	Insurance			
30	Program expenditures	12,262,000	23,842,000	**17,782,829**
(S)	Civil Service Insurance actuarial liability adjustment	...	312,191	**312,191**
(S)	Contributions to employee benefit plans	1,244,000	1,372,000	**1,372,000**
(S)	Payment re Pioneer Trust Payment Continuation Act	...	5,000,000	**5,000,000**
	Total Program - Budgetary	13,506,000	30,526,191	**24,467,020**

Section I
Program Overview

A. Plans for 1987-88

1. Highlights

The Department of Insurance will undertake the following major activities in 1987-88 with a view to continuing to improve its procedures and respond to initiatives announced by the Government:

- modify procedures as necessary in the context of the additional powers proposed for regulators and the additional reporting requirements proposed for certain supervised financial institutions in legislation expected to be enacted in 1986-87 (see page 13);
- continue with work on comprehensive revisions to the legislation respecting all financial institutions supervised by the Department (see page 12);
- conduct a complete program evaluation of the Department's supervision of pension plans activity; and
- carry out work required with respect to the proposed integration of the operations of the Department of Insurance and the Office of the Inspector General of Banks (see page 12).

2. Summary of Financial Requirements

Figure 1: Financial Requirements by Activity ($000)

	Estimates 1987-88	Forecast 1986-87	Change	For Details See Page
Supervision of Companies	**22,115**	24,074	(1,959)	16
Actuarial and Other Services	**1,672**	1,589	83	22
Administration	**2,252**	2,010	242	25
	26,039	27,673	(1,634)	
Person-Years	**239**	228	11	

Explanation of Change: The financial requirements for 1987-88 are 6% or $1.6 million lower than the 1986-87 forecast expenditures. The decrease is composed of the following:

	($000)
• decrease in administrative expenses expected to be incurred in connection with the liquidation of supervised insurance companies (see page 17 for further details)	(3,000)
• provision for salary increases	677
• salaries and employee benefits for additional person-years	637
• increase in other operating costs	52

The increase in person-years is required to strengthen the supervision of financial institutions and to cope with the additional workload arising from enactment of the Pension Benefits Standards Act, 1985 which came into force January 1, 1987.

B. Recent Performance

1. Highlights

- During 1985-86 the Department continued to refine its procedures to focus supervisory attention on companies exhibiting signs of financial weakness.

- Work continued on revisions to the legislation respecting the supervision of financial institutions. One outcome was the tabling in Parliament in 1986-87 of two bills, Bill C-8 and Bill C-9 to effect several specific amendments to the legislation governing insurance, trust and loan companies (see page 13).

- Work also continued on proposals for reform of legislation related to public and private pension plans resulting in the approval by Parliament in 1986-87 of amendments to the Pension Benefits Standards Act and the Canada Pension Plan (see page 13).

- Increased use is being made of EDP equipment for monitoring the financial position of supervised companies and steps are being taken to enhance the EDP resources of the Department to meet anticipated increased requirements. This activity will continue in 1987-88.

2. Review of Financial Performance

Figure 2: 1985-86 Financial Performance ($000)

	1985-86		
	Actual	Main Estimates	Change
Supervision of Companies	20,874	10,002	10,872
Actuarial and Other Services	1,370	1,546	(176)
Administration	1,911	1,958	(47)
Civil Service Insurance actuarial liability adjustment	312		312
	24,467	13,506	10,961

Explanation of Change: The difference between actual expenditures and Main Estimates as shown above is due to the following factors:

- an increase of $5.5 million, provided through Supplementary Estimates, for administrative expenses relating to the winding-up of Northumberland General Insurance Company, United Canada Insurance Company, and the Canadian Branch of Ideal Mutual Insurance Company;
- a payment of $5.0 million required pursuant to provisions of the Pioneer Trust Payment Continuation Act;
- the annual actuarial liability adjustment to the Civil Service Insurance Account required by the Civil Service Insurance Regulations.

C. Background

1. Introduction

The Department of Insurance is the organization responsible at the federal level for the supervision of all federally registered or licensed financial institutions other than chartered banks. The supervision of chartered banks is the responsibility of the Inspector General of Banks. The Department also has responsibility for the supervision of employer-sponsored pension plans relative to employments

under federal jurisdiction. At December 31, 1985 the total assets of financial institutions supervised by the Department amounted to approximately $228 billion while the assets of supervised pension plans amounted to about $28 billion.

In addition, the Department is responsible for the provision of actuarial advice to other departments and performs extensive actuarial services in the valuation of government pension and insurance programs.

The deputy head of the Department is the Superintendent of Insurance and the responsible Minister is the Minister of Finance. Currently, administrative responsibility for the Department has been delegated by the Minister of Finance to the Minister of State (Finance).

2. Mandate

The Department of Insurance Act of 1932 provided that the Department would be responsible for the administration of the legislation respecting federally registered or licensed insurance, trust and loan companies. Since that time, legislation has been enacted with respect to supervision of other types of financial institutions. Administration of such legislation, other than that related to chartered banks, has been assigned to the Department.

The Department also has specific responsibility under various Acts for the provision of actuarial services and advice.

Further information and a list of statutes administered is provided in Section III of the Plan (see page 30 for details).

3. Program Objective

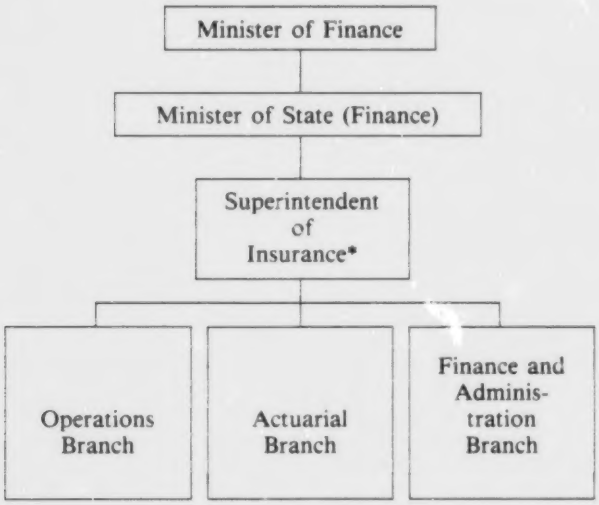
The objective of the Program is to protect the public against financial loss from the operations of federally registered or licensed financial institutions and registered pension plans and to provide actuarial services for the government and other government departments.

4. Program Organization for Delivery

Activity Structure: The Department of Insurance has one program consisting of three activities, namely, Supervision of Companies, Actuarial and Other Services, and Administration.

Organization Structure: The Department is organized into three branches, namely Operations Branch, Actuarial Branch and Finance and Administration Branch. Headquarters of the Department is located in Ottawa and regional offices are maintained in Toronto, Montreal, Winnipeg and Vancouver. Figure 3 shows the relationship between the organization and activity structures.

Figure 3: 1987-88 Resources by Organization/Activity ($000)



Activity	Operations Branch		Actuarial Branch		Finance and Administration Branch		Activity Totals	
	$	P-Y	$	P-Y	$	P-Y	$	P-Y
Supervision of Companies**	21,375	160	740	16			22,115	176
Actuarial and Other Services			1,672	26			1,672	26
Administration					2,252	37	2,252	37
	21,375	160	2,412	42	2,252	37	26,039	239

* Resources for the Office of the Superintendent are included in Finance and Administration Branch.

** Actuarial Branch resources included in this activity are those related to the supervision of pension plans subject to the Pension Benefits Standards Act, 1985.

The supervision of financial institutions is carried out by the staff of the Operations Branch. In addition to a staff at headquarters, the Branch has a staff of examiners that performs the examination of the financial condition and affairs of companies under its supervision. The main force of examiners is stationed in Toronto where the head offices of companies are concentrated. Other smaller offices are situated in Montreal, Winnipeg and Vancouver.

The supervision of pension plans subject to the Pension Benefits Standards Act, 1985 is carried out by staff of the Actuarial Branch. The remaining staff of this branch is responsible for the provision of actuarial services and advice to the government and to other government departments.

5. Cost Recovery

Approximately 85% of the Department's regular ongoing costs are recovered, primarily from supervised financial institutions. In addition, costs incurred by the Department in connection with the liquidation of insurance companies that have failed are recovered in full from the industry. (See page 29 for further information.)

D. Planning Perspective

1. External Factors Influencing the Program

While there has been some improvement in the after tax profits of all supervised companies in 1985 as compared to 1984, the fact is that in general they continue to operate with narrower profit margins than were traditional in the past. Further, while for life insurance companies, the surplus margin relative to liabilities improved during 1985 it was still substantially below the levels of a few years ago and, those for trust and loan companies and property and casualty insurance companies declined (see Figure 7).

Capital and surplus margins relative to liabilities are now much thinner than they once were for all types of supervised financial institutions and it is not at all clear that they will be restored to more healthy levels in the foreseeable future. The current uncertainty about the length of the economic recovery, future level of interest rates, and the effect of competitive pressures on the pricing of most products and services offered by financial institutions are likely to make the economic and social environment in which supervised companies operate more volatile. Consequently, the activities of the companies will continue to have to be monitored closely to protect the interests of the public.

During the past few years, there have been a number of events that have weakened the traditional barriers that had previously existed between the activities undertaken by the different sets of financial institutions. During 1984, significant amendments were enacted in Quebec expanding the powers of insurance companies to own other

financial institutions. Such events, the move towards integration and deregulation of financial institutions in the United States, and the fact that the federal legislation relating to non-bank financial institutions has not undergone complete revision for many years has led to intense pressure from trust companies, loan companies, insurance companies and co-operative credit associations for revision of the federal legislation applicable to them. All these non-bank financial institutions are looking for an expansion of their powers.

As respects the legislation under which supervised companies operate, the Minister of State (Finance) tabled in Parliament on December 18, 1986, a policy statement entitled "New Directions for the Financial Sector". This document outlined the major policies that the government intends to present as legislation in the current session of Parliament with respect to the future regulation of federal financial institutions. The policies set out in the document represent the culmination of the intensive efforts begun by the government in November, 1984 to reform the legislation governing federally-regulated financial institutions so that it would respond effectively to the rapid changes taking place in the financial system. The policies that were announced build upon the proposals in the discussion paper, "The Regulation of Canadian Financial Institutions: Proposals for Reform" released by the then Minister of State (Finance) in April, 1985, the many and varied reactions to those proposals, the subsequent failure of two banks based in Western Canada and the recommendations of the Estey Commission of Inquiry into the failures.

The December, 1986 policy document proposes action in four key areas: the integration of financial services, through the common ownership of federal financial institutions and the extension of their powers; the introduction of a comprehensive policy on the ownership of such institutions; a stronger framework for prudential regulation of financial institutions; and a modernized and strengthened supervisory system. The government's stated intention is to table early in 1987 the legislation relating to the supervisory structure with the legislation implementing the balance of the proposals to follow later in the year.

The main element in the proposed new supervisory structure is the combination of the Department of Insurance and the Office of the Inspector General of Banks in a newly-created department to be known as the Office of the Superintendent of Financial Institutions. Under the direction of the Minister of Finance, the proposed new department will have responsibility for the administration of the Bank Act and all of the legislation currently being administered by the Department of Insurance, revised and up-dated as indicated above. The integration of the two existing supervisory agencies is expected to be undertaken in 1987-88, upon enactment of the relevant legislation.

The organization of the proposed new supervisory structure, coupled with implementation of the important policies outlined in the December, 1986 policy document, will have a major impact on the procedures and processes that the Department presently follows in protecting the

interests of depositors and policyholders of supervised companies. It is anticipated that issues relating to these matters, and the orderly implementation of the Pension Benefits Standards Act, 1985 which came into force on January 1, 1987, will constitute a very significant aspect of the Department's activities in 1987-88.

There are currently two bills, Bill C-8 and Bill C-9, before Parliament to effect several specific amendments to the legislation governing insurance, trust and loan companies. If enacted in their present form, the Superintendent will have increased supervisory powers in relation to these classes of institutions. In addition, supervised insurance companies will be required to meet a number of new statutory requirements. The monitoring of compliance with these new requirements will represent increased elements of responsibility for the Department.

The private and public pension systems have been the subject of numerous studies in recent years. The Department has been heavily involved in the pension reform process because it administers the Pension Benefits Standards Act and because it provides actuarial expertise on pension matters relating to government programs, both public and employer-sponsored.

Following federal-provincial discussions, the Pension Benefits Standards Act and the Canada Pension Plan were amended in 1986 and the new legislation came into force on January 1, 1987. The Regulations made pursuant to the Pension Benefits Standards Act were completely revised and also came into effect January 1, 1987. The new Pension Benefits Standards Act, 1985 and Regulations impose additional responsibilities and reporting requirements on plan sponsors. As a result, monitoring of compliance with the Act and Regulations will be more complex.

The Department continues to be involved in ongoing studies related to proposals for revisions to public and public service pension plans.

2. Initiatives

Given the external factors influencing the program the following initiatives have been identified for 1987-88:

- to change procedures as necessary in the context of the additional powers contemplated in the amendments to the legislation affecting financial institutions expected to be enacted in 1986-87 and to continue with work on comprehensive revisions to the legislation respecting financial institutions supervised by the Department;

- to carry out work required with respect to integration of the operations of the Department of Insurance and the Office of the Inspector General of Banks;

- to increase the use made of computerized processes for monitoring the financial position of supervised financial institutions;

- to conduct a complete program evaluation of the department's supervision of pension plans activity.

3. Update on Previously Reported Initiatives

Procedures continue to be modified as necessary to take into account the lessons that have been learned from the failures of financial institutions.

E. Program Effectiveness

Criteria for measuring the effectiveness of the Department are related to its main objective of preventing financial loss to the public from the operations of supervised financial institutions and providing actuarial services and advice to other departments.

Apart from the number of companies that fail as compared to the number that survive, measures of effectiveness for the supervision of financial institutions are not easily developed. In 1984-85, the Department began a formal in-house review of the systems and procedures used to supervise financial institutions, with particular emphasis on lessons learned from recent failures. The objective was to try to ensure that supervisory systems and procedures are modified as necessary and to try to develop new measures of effectiveness. Because of the number of companies continuing to encounter financial difficulty, human resources had to be reassigned to meet operational requirements related to the failures of certain financial institutions and the preparation of legislative amendments on an urgent basis. Nevertheless, although there has been some delay in the formal study, revisions to supervisory techniques and procedures continue to be made in light of experience gained, the objective being to improve the effectiveness of the program. Steps are being taken to assign additional resources to the planning and research function in the Department to enable this area to undertake development of measures of performance and effectiveness and to be responsible for management of departmental program evaluation activities.

As indicated, since the Department's objective is to prevent financial loss to the public and since financial loss usually occurs when companies become insolvent, the number of companies that become insolvent in a given fiscal year gives some indication of effectiveness (see Figure 4 - 1986-87 data is as of November, 1986).

Figure 4: Canadian Companies Supervised by the Department that Became Insolvent During the Last 10 Years

Fiscal Year	Number of Canadian Companies Supervised*	Number of Canadian Companies That Became Insolvent During Fiscal Year**
1986-87	262	0
1985-86	267	5
1984-85	270	2
1983-84	270	4
1982-83	269	1
1981-82	271	1
1980-81	269	2
1979-80	258	0
1978-79	250	0
1977-78	252	0

* Life insurance companies, property and casualty insurance companies, trust companies, loan companies, co-operative credit societies, investment companies.

**Includes Greymac Mortgage Corporation, Seaway Mortgage Corporation and Fidelity Trust Company in 1983-84 and CCB Mortgage Investment Corporation in 1985-86. Although these companies were not declared by a Court to be insolvent, they did encounter serious financial problems and only met their contractual obligations with financial support from the Canada Deposit Insurance Corporation.

Section II
Analysis by Activity

A. Supervision of Companies

Objective

To protect the public against financial loss from the operations of federally registered or licensed financial institutions and registered pension plans.

Sub-Objectives:

- To ensure the financial solvency and the propriety of management policies and operations of federally registered or licensed insurance, investment, trust and loan companies, fraternal benefit societies and co-operative credit societies; and provincial insurance, loan and trust companies that are supervised under agreement or arrangements with their home provinces or the Canada Deposit Insurance Corporation.

- To provide the government with detailed information with respect to the operations and financial positions of the institutions enumerated above.

- To ensure the financial solvency of, and the propriety of management policies with respect to pension plans subject to the Pension Benefits Standards Act, 1985.

Resource Summaries

The Supervision of Companies Activity accounts for approximately 85% of the total program expenditures and 74% of total person-years for 1987-88.

Figure 5: Activity Resource Summary ($000 and Person-Years)

	Estimates 1987-88		Forecast 1986-87		Actual 1985-86	
	$	P-Y	$	P-Y	$	P-Y
Supervision of Companies	22,115	176	24,074	167	20,874	162

Of the total Estimates of $22,115,000, 39% is required for personnel related costs, a further 57% for professional and special services with the balance of 4% being required for other operating costs.

The total requirement of $22,115,000 for 1987-88 may also be broken down into an amount of $9,630,000 which represents costs of regular ongoing departmental activities, and an amount of $12,485,000 to provide for costs incurred in connection with the liquidation of six supervised insurance companies which have been placed under the control of the Superintendent of Insurance. The forecast expenses of $24,074,000 for 1986-87 include $8,589,000 for regular ongoing expenses and $15,485,000 with respect to liquidation work (see page 20 for further details).

Figure 6: 1985-86 Financial Performance ($000)

	1985-86					
	Actual		Main Estimates		Change	
	$	P-Y	$	P-Y	$	P-Y
Supervision of Companies	20,874	162	10,002	165	10,872	(3)

Description

The Supervision of Companies Activity involves: the supervision of all federally registered or incorporated financial institutions, other than chartered banks; the supervision of certain provincial insurance, trust and loan companies that are supervised under arrangements with their home provinces; and the provision of examination and other technical services to the Canada Deposit Insurance Corporation. This Activity

also includes the supervision of pension plans registered under the Pension Benefits Standards Act, 1985. At November 30, 1986, this involved the supervision of 599 financial institutions and 799 pension plans.

The headquarters staff carries out work related to incorporation and other corporate changes, registration, financial analysis, verification of actuarial reserves, control of assets required to be deposited by non-resident companies, and policy-making. The field staff of examiners of companies regularly visit company offices for the purpose of on-site examinations of companies' financial conditions, affairs and management practices.

Pension plans supervised under the Pension Benefits Standards Act, 1985 are plans related to employments that fall within federal jurisdiction, i.e., the types of employment that are subject to the federal labour code. All provinces except British Columbia, New Brunswick and Prince Edward Island also have supervisory legislation in respect of employer sponsored pension plans and the Department maintains a close liaison with the provincial administrators in this area in order to promote uniformity in requirements and practices and to avoid duplication.

Pursuant to statute, the Department publishes annual Reports containing information on the financial condition and affairs of supervised financial institutions and also makes available to the public, through a computer data bank, information from annual financial statements filed by these companies. The work related to the publications and data bank is handled by headquarters staff of the Operations Branch.

Performance Information and Resource Justification

The Department has not yet been able to develop reliable indicators of performance for the Supervision of Companies Activity. Although the number of companies supervised provides some indication of workload, the Department has found that it is not a good indicator. One category of financial institution may require more supervision than another category and, even within a category, the amount of supervision may vary significantly from company to company. The number of companies supervised may remain the same, while workload may increase because of a decline in capital and surplus margins.

Similarly, the size of the company supervised has proven not to be a reliable indicator. The Department supervises companies that range in size from less than $500 thousand to over $10 billion in assets. Frequently, the smaller companies require more supervisory time than do the larger companies.

The principal objective of this Activity is to try to ensure that supervised companies remain solvent. One indication of the financial strength of supervised companies, i.e., their ability to withstand

adverse conditions, is the ratio of their capital and surplus to liabilities. As this ratio declines, the risk of serious financial problems and loss to the public increases, as does the amount of supervisory time necessary to try to ensure that companies remain in a position to meet their financial obligations.

The ratio of capital and surplus to liabilities has been generally decreasing over the past several years. As can be seen from Figure 7, the improvement in capital and surplus ratios in the property and casualty and trust and loan industries experienced in 1983 was reversed in 1984 and the trend continued in 1985. The improvement in the 1985 ratio for the life industry though significant still leaves the ratio far below the levels of a few years ago. Consequently, the potential for supervised financial institutions to encounter financial problems continues to increase.

Figure 7: Trend in the Capital and Surplus Ratios of Major Groups of Supervised Canadian Companies*

December 31	Life Insurance Companies	Property and Casualty Insurance Companies	Trust and Loan Companies
	%	%	%
1985	6.70	28.3	4.44
1984	6.34	30.0	4.47
1983	6.28	34.0	4.88
1982	6.41	31.1	4.61
1981	7.38	27.4	4.62
1980	7.97	28.2	4.89
1979	8.13	30.3	5.13
1978	8.27	31.5	5.85

* Ratios are calculated by dividing capital and free surplus by liabilities and appropriated surplus. Because of the different nature and amount of the guarantees provided by the different groups of companies and the different financial reporting requirements applicable to them, the ratios are not comparable between groups.

All of the expenses incurred by the Department in supervising financial institutions are recovered by annual assessments against those institutions (see page 29). The assessable expenses are prorated amongst all supervised financial institutions other than investment companies on the basis of income. For investment companies, the basis is assets. The rates of assessment shown in Figure 8 may be considered as an indicator of the growth in the Department's regular ongoing

expenses relative to the growth of the financial institutions supervised.

Figure 8: Rates of Assessment for Regular Ongoing Expenses

	1985-86	1984-85	1983-84	1982-83
	$	$	$	$
Insurance Companies[1]	0.37	0.39	0.41	0.36
Trust Companies[2]	0.39	0.36	0.35	0.26
Loan Companies[2]	0.17	0.14	0.17	0.24
Co-operative Credit Societies[2]	0.36	0.31	0.33	0.25
Investment Companies[3]	11.29	18.99	34.27	34.18

1 Rate per $1,000 of net premiums.

2 Rate per $1,000 of total income.

3 Rate per $1,000,000 of mean assets.

As can be seen from Figure 8, the rates of assessment for 1985-86 remained relatively stable for all companies except investment companies. The rate for investment companies declined substantially in 1985-86 reflecting primarily a reduction in resources required for the supervision of such companies. This reduction was a consequence of the decision to combine the supervision of investment companies with that of trust and loan companies in recognition that the number of investment companies had declined to a relatively low level and was unlikely to increase in the near future.

It is relevant to note that the recoverable expenses referred to in the foregoing are those incurred by the Department in its regular ongoing supervision of companies. In addition to these normal operating costs, the Department also incurs extraordinary expenses in connection with the rehabilitation or liquidation of supervised insurance companies. Under the provisions of the Canadian and British Insurance Companies Act and the Foreign Insurance Companies Act, the administrative expenses incurred by the Superintendent in connection with the rehabilitation or the liquidation of supervised companies are paid from the departmental appropriation and subsequently recovered from the industry and credited to the Consolidated Revenue Fund. The intent of the legislation is to preserve the assets of the insolvent company for the benefit of policyholders.

During the period 1981-82 through 1986-87, the Superintendent of Insurance was directed by the Court to take control of five supervised insurance companies (Strathcona General Insurance Company, Pitts Insurance Company, Cardinal Insurance Company, Northumberland General Insurance Company and United Canada Insurance Company) and the Canadian branches of two foreign insurance companies (Ideal Mutual Insurance Company and Midland Insurance Company), for purposes of rehabilitating or liquidating their operations. Administrative expenses incurred by the Superintendent in this connection and subsequently assessed against the industry amounted to $19.4 million from 1981-82 to 1985-86. Recoverable expenses for fiscal years 1986-87 and 1987-88 are estimated at $15.5 million and $12.5 million respectively in connection with the continuing liquidation of Pitts, Cardinal, Northumberland, United Canada, Ideal Mutual and Midland.

B. Actuarial and Other Services

Objective

To provide actuarial services and advice to the federal government and to government departments with respect to programs in operation or under development.

Resource Summaries

The Actuarial and Other Services Activity accounts for approximately 6% of the total program expenditures and 11% of total person years for 1987-88.

Figure 9: Activity Resource Summary ($000 and Person-Years)

	Estimates 1987-88		Forecast 1986-87		Actual 1985-86	
	$	P-Y	$	P-Y	$	P-Y
Actuarial and Other Services	**1,672**	**26**	1,589	26	1,370	25

Of the total Estimates of $1,672,000, 81% is required for personnel related costs, 16% for professional and special services with the balance of 3% being required for other operating costs.

Figure 10: 1985-86 Financial Performance ($000)

	1985-86					
	Actual		Main Estimates		**Change**	
	$	P-Y	$	P-Y	$	P-Y
Actuarial and Other Services	1,370	25	1,546	26	**(176)**	**(1)**

Description

In the provision of actuarial services, the Department undertakes the following:

- actuarial work relating to statutory reports and various duties and frequent special studies concerning the Canada Pension Plan;

- periodic actuarial valuation of other government pension and insurance programs (except unemployment insurance and government annuities), including preparation of statutory reports; actuarial advice and calculations relating to ongoing administration of such plans;

- advice and calculations concerning actuarial aspects of programs adopted or proposed by other departments; and

- advice to the Department of National Revenue concerning funding of actuarial deficiencies and certain current service payments under pension plans registered for income tax purposes.

Performance Information and Resource Justification

The volume and complexity of the work of this Activity depend to a great extent on factors outside the control of the Department. Most of the staff is required to respond to requests for information, calculations and special studies that originate in other departments. Notwithstanding these uncertainties, major projects are scheduled well in advance. Figure 11 indicates the major projects scheduled for 1987-88. Projects identified with a single or double asterisk were scheduled for completion one year earlier or later, respectively in the 1986-87 expenditure plan.

Figure 11: 1987-88 Major Project Schedule

	To be Initiated in 1987-88	Continued From Previous Years	Year Scheduled for Completion
Canada Pension Plan			
- projections and other cost estimates relating to miscellaneous proposals for amendment		X	ongoing
- review and updating of computer model	X		ongoing
Public Service Superannuation Account (PSSA) and Public Service Death Benefit Account (PSDBA)			
- actuarial report on PSSA as at December 31, 1986	X		1988-89
- actuarial report on PSDBA as at December 31, 1983		X	1987-88*
- actuarial report on PSDBA as at December 31, 1986	X		1988-89
- System study of data collection procedures for PSSA		X	1987-88
- cost calculations relating to various possible amendments		X	ongoing
Canadian Forces Superannuation Account (CFSA) and Regular Force Death Benefit Account (RFDBA)			
- actuarial report on CFSA as at December 31, 1987	X		1989-90
- actuarial report on RFDBA as at December 31, 1983		X	1987-88
- actuarial report on RFDBA as at December 31, 1987	X		1989-90
- cost calculations relating to various possible amendments		X	ongoing
RCMP Superannuation Account			
- actuarial report as at December 31, 1985		X	1987-88**
- cost calculations relating to various possible amendments		X	ongoing
Members of Parliament Retiring Allowances Act			
- actuarial report as at December 31, 1985		X	1987-88
Judges Act			
- actuarial report on pension provisions as at December 31, 1987	X		1989-90

C. Administration

Objective

To provide executive direction and financial, personnel and administrative services for the Program, and to administer the Civil Service Insurance Act and Part I of the Excise Tax Act.

Resource Summaries

The Administration Activity accounts for approximately 9% of the total program expenditures and 15% of total person-years for 1987-88.

Figure 12: Activity Resource Summary ($000 and Person-Years)

	Estimates 1987-88		Forecast 1986-87		Actual 1985-86	
	$	P-Y	$	P-Y	$	P-Y
Administration	2,252	37	2,010	35	1,911	40

Of the total Estimates of $2,252,000, 79% is required for personnel related costs, 4% for professional and special services with the balance of 17% being required for other departmental operating costs.

Figure 13: 1985-86 Financial Performance ($000)

	1985-86					
	Actual		Main Estimates		Change	
	$	P-Y	$	P-Y	$	P-Y
Administration	1,911	40	1,958	35	(47)	5

Description

In addition to the provision of executive direction, central administrative services and support to the Department's other activities, this Activity is also responsible for the administration of the following legislation:

Civil Service Insurance Act: Under the Civil Service Insurance Program, the Government of Canada offered life insurance to its own permanent employees on an optional basis. No new policies have been issued since the introduction of the Supplementary Death Benefit Plan for the Public Service and Canadian Forces in 1954. The present work consists of maintaining premium records and administering the provisions of the Civil Service Insurance Act with respect to death claims and requests for cash surrender values. Approximately 4,400 policies comprising $19 million of insurance currently remain in force.

Excise Tax Act (Part I): Under Part I of the Excise Tax Act, a 10% premium tax is imposed on certain insurance premiums paid by residents of Canada to unauthorized insurers, or to authorized insurers through brokers or agents outside Canada.

Performance Information and Resource Justification

Figure 14: Ratio of Administration Activity Costs to Total Department Costs ($000 and Person-Years)

	1987-88		1986-87		1985-86	
	$	P-Y	$	P-Y	$	P-Y
Administration Activity	2,252	37	2,010	35	1,911	40
Total Department*	13,554	239	12,188	228	11,951	227
Ratio	16.6	15.5	16.5	15.4	16.0	17.6

* Excludes extraordinary expenses in connection with the liquidation of supervised insurance companies, the statutory actuarial liability adjustment to the Civil Service Insurance Account, and payment under the Pioneer Trust Payment Continuation Act.

Section III
Supplementary Information

A. Profile of Program Resources

1. Financial Requirements by Object

Figure 15: Details of Financial Requirements by Object ($000)

	Estimates 1987-88	Forecast 1986-87	Actual 1985-86
Personnel			
Salaries and wages	**10,264**	9,404	8,893
Contributions to employee benefit plans	**1,540**	1,289	1,372
	11,804	10,693	10,265
Goods and Services			
Transportation and communications	**559**	541	584
Information	**54**	54	48
Professional and special services	**13,394**	16,155	8,014
Rentals	**38**	37	40
Purchased repair and upkeep	**39**	38	42
Utilities, materials and supplies	**135**	132	137
All other expenditures	**1**	1	1
	14,220	16,958	8,866
Total operating	**26,024**	27,651	19,131
Capital	**15**	22	24
	26,039	27,673	*19,155

* Does not include the adjustment of $312,000 for the Civil Service Insurance actuarial liability, and the $5,000,000 payment under the "Pioneer Trust Payment Continuation Act."

2. Personnel Requirements

Figure 16: Details of Personnel Requirements

	Authorized Person-Years			Current Salary Range	1987-88 Average Salary Provision
	87-88	86-87	85-86		
Management	13	12	11	51,400 - 100,700	73,898
Scientific and Professional					
Actuarial Science	24	22	21	24,250 - 69,227	46,846
Administrative and Foreign Service					
Administrative Services	9	9	12	16,955 - 58,562	35,447
Commerce	112	100	101	15,635 - 64,521	49,029
Program Administration	12	15	15	14,939 - 62,268	37,206
Other	11	9	7	15,192 - 65,808	37,961
Technical					
Social Science Support	2	2	2	13,568 - 62,028	32,180
Administrative Support					
Clerical and Regulatory	32	33	33	13,887 - 34,086	25,415
Secretarial, Stenographic and Typing	24	24	24	13,569 - 34,304	22,902

Note: The person-year columns display the forecast distribution of the authorized person-years for the Program by occupational group. The current salary range column shows the salary ranges by occupational group at October 31, 1986. The average salary column reflects the estimated base salary costs including allowance for collective agreements, annual increments, promotions and merit pay divided by the person-years for the occupational group. Year-to-year comparison of averages may be affected by changes in the distribution of the components underlying the calculations.

3. Net Cost of Program

Figure 17: Net Cost of the Program for 1987-88 ($000)

	Main Estimates 1987-88	Add* Other Costs	Total Program Cost	Less** Revenue	Estimated Net Program Cost 1987-88	Estimated Net Program Cost 1986-87
Supervision of Companies	22,168	1,222	23,390	23,773	(383)	7,524
Actuarial and Other Services	1,619	141	1,760	425	1,335	1,192
Administration	2,252	186	2,438	1,809	629	511
	26,039	1,549	27,588	26,007	1,581	9,227

*Other Costs include: ($000)

- accommodation provided without charge by DPW 984
- other services provided without charge by other departments 565

**Revenues of $26,007,000 include:

- assessments against supervised financial institutions for expenses incurred during preceding fiscal year 24,432
- charges to Canada Deposit Insurance Corporation and Canada Pension Plan for services provided 925
- fees under Pension Benefits Standards Act 650

The above revenues do not include taxes collected pursuant to the provisions of Part I of the Excise Tax Act. Currently, tax revenues of about $1,000,000 per annum are realized in that regard.

B. Policy on Cost Recovery

Pursuant to statute, regular ongoing expenses incurred by the Department in connection with the supervision of financial institutions are recovered from these institutions by means of an annual assessment. Expenses incurred in connection with work done for the Canada Pension Plan and the Canada Deposit Insurance Corporation are recovered from those organizations. These recoveries include recovery of the related portion of the cost of the Administration Activity as well as the related portion of the cost of services provided free by other departments such as, for example, accommodation costs. In the case of

pension plans supervised under the Pension Benefits Standards Act, 1985, fees paid by the plans cover about 90% of the costs incurred for this work. In all, approximately 85% of the Department's regular expenses are recovered from the above sources. In addition, costs incurred in connection with the rehabilitation or liquidation of supervised companies are fully recovered from the industry.

C. Legal Mandate - Additional Information

The Department of Insurance Act of 1932 provided that the Department would be responsible for administration of the following Acts:

- Canadian and British Insurance Companies Act
- Foreign Insurance Companies Act
- Loan Companies Act
- Trust Companies Act
- Civil Service Insurance Act

Responsibility for administration of the following statutes has been assigned to the Department since that time:

- Co-operative Credit Associations Act
- Investment Companies Act
- Pension Benefits Standards Act, 1985
- Excise Tax Act - Part I

The Canada Deposit Insurance Corporation Act requires the Superintendent of Insurance to conduct examinations of each trust and loan company to which the Trust Companies Act and Loan Companies Act apply.

Order in Council (P.C. 1968-1029) authorized the Minister of Finance to enter into an agreement with any province, whereby the Superintendent of Insurance is to provide supervisory services in accordance with provincial legislation in respect of certain classes of companies incorporated in or transacting business in the province, provided that the Superintendent supervises comparable companies under federal legislation. Pursuant to such agreements, the Superintendent provides supervisory services with respect to provincial insurance companies and trust companies in Manitoba and provincial trust companies in Nova Scotia and Prince Edward Island.

The Canada Pension Plan Act requires the Chief Actuary of the Department of Insurance to prepare a report at least every three years based on an actuarial examination of the operation of the Act and the state of the Canada Pension Plan Account. In addition, or as part of such reports, the Chief Actuary is required prior to quinquennial federal-provincial ministerial reviews to present the results of prescribed calculations related to contribution rates. Moreover, special actuarial reports are required from the Chief Actuary in connection with any proposed amendment that materially affect any previous estimate.

Triennial actuarial reports and special actuarial reports related to plan amendments are required from the Chief Actuary pursuant to the Public Pensions Reporting Act which was proclaimed December 1, 1986, in respect of the operation of the Public Service Superannuation Act, the Canadian Forces Superannuation Act, the Royal Canadian Mounted Police Superannuation Act, the Members of Parliament Retiring Allowances Act, the Old Age Security Act and in respect of pensions pursuant to the Judges Act.

Additional actuarial reports are required to be tabled in the House of Commons at least every five years in connection with the Public Service Death Benefits Account, the Regular Force Death Benefits Account and the RCMP (Dependants) Pension Fund. Although the relevant Acts do not specifically require it, by custom these reports have also been prepared by the Department of Insurance.

Order in Council (P.C. 1968-11/1487) authorized the Minister of Finance to enter into an agreement with any province having in force substantially similar legislation whereby the Superintendent of Insurance would provide supervisory services in accordance with provincial legislation in respect of certain pension plans subject to both provincial pension benefits legislation and the federal Pension Benefits Standards Act, 1985. Pursuant to such agreements, the Superintendent has been providing supervisory services with respect to pension plans in Alberta, Manitoba, Nova Scotia, Ontario, Quebec and Saskatchewan.

The Superintendent of Insurance is required by paragraph 20(1)(s) of the Income Tax Act to advise the Minister of National Revenue as to the deductibility of certain employer contributions to registered pension plans.

Département des Assurances Canada

Budget des dépenses 1987-1988

Partie III

Plan de dépenses

Les documents budgétaires

Le Budget des dépenses du gouvernement du Canada est divisé en trois parties. Commençant par un aperçu des dépenses totales du gouvernement dans la Partie I, les documents deviennent de plus en plus détaillés. Dans la Partie II, les dépenses sont décrites selon les ministères, les organismes et les programmes. Cette partie renferme aussi le libellé proposé des conditions qui s'appliquent aux pouvoirs de dépenser qu'on demande au Parlement d'accorder. Dans les documents de la Partie III, on fournit des détails supplémentaires sur chacun des ministères ainsi que sur leurs programmes surtout axés sur les résultats attendus en contrepartie de l'argent dépensé.

Les instructions sur la façon de se procurer ces documents se trouvent sur le bon de commande qui accompagne la Partie II.

© Ministre des Approvisionnements et Services Canada 1987

En vente au Canada par l'entremise de nos

Librairies associées
et autres libraires

ou par la poste auprès du:

Centre d'édition du gouvernement du Canada
Approvisionnements et Services Canada
Ottawa, (Canada) K1A 0S9

N° de catalogue BT31-2/1988-III-17 au Canada: $4.00

ISBN 0-660-53396-0 à l'étranger: $4.80

Prix sujet à changement sans préavis

Tous droits réservés. On ne peut reproduire aucune partie du présent ouvrage, sous quelque forme ou par quelque procédé que ce soit (électronique, mécanique, photographique) ni en faire un enregistrement sur support magnétique ou autre pour fins de dépistage ou après diffusion, sans autorisation écrite préalable des Services d'édition, Centre d'édition du gouvernement du Canada, Ottawa, Canada K1A 0S9.

Budget des dépenses 1987-1988

Partie III

Département des Assurances Canada

Préface

Conçu pour servir de document de référence, le présent plan de dépenses propose à ses utilisateurs différents niveaux d'information pouvant répondre à leurs besoins propres.

Le document comprend trois sections. La section I présente un aperçu du Programme et un résumé des plans et de son rendement actuel. Pour les personnes qui désirent plus de détails, la section II indique, pour chaque activité, les résultats prévus et les autres renseignements essentiels sur le rendement qui justifient les ressources demandées. La section III fournit de plus amples renseignements sur les coûts et les ressources ainsi que des analyses spéciales qui permettront au lecteur de mieux comprendre le Programme.

La section I est précédée des autorisations de dépenser provenant de la Partie II du Budget des dépenses et du volume II des Comptes publics, ce qui assure une certaine continuité avec les autres documents budgétaires et permet d'évaluer les résultats financiers du Programme au cours de la dernière année.

Ce document permettra au lecteur de trouver facilement les renseignements qu'il cherche. La table des matières expose en détail le contenu de chaque section; le sommaire des besoins financiers présenté à la section I comprend des renvois aux renseignements plus détaillés figurant à la section II. En outre, dans tout le document, des renvois permettent au lecteur de trouver de plus amples renseignements sur les postes de dépense qui l'intéressent particulièrement.

Table des matières

Autorisations de dépenser

A. Autorisations pour 1987-1988 -- Partie II du Budget des dépenses 4
B. Emploi des autorisations en 1985-1986 -- Volume II des Comptes publics 6

Section I
Aperçu du Programme

A. Plans pour 1987-1988
1. Points saillants 7
2. Sommaire des besoins financiers 8
B. Rendement récent
1. Points saillants 9
2. Examen des résultats financiers 10
C. Données de base
1. Introduction 11
2. Mandat 11
3. Objectif du Programme 11
4. Organisation du Programme en vue de son exécution 12
5. Recouvrement des coûts 14
D. Perspective de planification
1. Facteurs externes qui influent sur le Programme 14
2. Initiatives 17
3. Etat des initiatives annoncées antérieurement 17
E. Efficacité du Programme 17

Section II
Analyse par activité

A. Surveillance des compagnies 20
B. Services actuariels et autres 27
C. Administration 30

Section III
Renseignements supplémentaires

A. Aperçu des ressources du Programme
1. Besoins financiers par article 32
2. Besoins en personnel 33
3. Coût net du Programme 34
B. Politique de recouvrement des coûts 35
C. Mandat - Renseignements complémentaires 35

Autorisations de dépenser

A. Autorisations pour 1987-1988 -- Partie II du Budget des dépenses

Besoins financiers par autorisation

Crédits	(en milliers de dollars)	**Budget principal 1987-1988**	Budget principal 1986-1987
	Assurances		
40	Dépenses du Programme	**24,499**	26,384
(S)	Contributions aux régimes d'avantages sociaux des employés	1,540	1,289
	Total du Ministère	**26,039**	27,673

Crédits - Libellé et sommes demandées

Crédits	(dollars)	**Budget principal 1987-1988**
	Assurances	
40	Assurances - Dépenses du Programme	**24,499,000**

Autorisations de dépenser

Programme par activité

(en milliers de dollars)	Budget principal 1987-1988				Budget principal 1986-1987
	Années-personnes autorisées	Budgétaire		Total	
		Fonctionnement	Dépenses en capital		
Surveillance des compagnies	176	22,115	...	**22,115**	24,074
Services actuariels et autres	26	1,672	...	**1,672**	1,589
Administration	37	2,237	15	**2,252**	2,010
	239	26,024	15	**26,039**	27,673
Années-personnes autorisées en 1986-1987	226				

Autorisations de dépenser

A. Autorisations pour 1987-1988 -- Partie II du Budget des dépenses

Besoins financiers par autorisation

Crédits	(en milliers de dollars)	Budget principal 1987-1988	Budget principal 1986-1987
	Assurances		
40	Dépenses du Programme	**24,499**	26,384
(S)	Contributions aux régimes d'avantages sociaux des employés	1,540	1,289
	Total du Ministère	**26,039**	27,673

Crédits - Libellé et sommes demandées

Crédits	(dollars)	Budget principal 1987-1988
	Assurances	
40	Assurances - Dépenses du Programme	**24,499,000**

Autorisations de dépenser

Programme par activité

(en milliers de dollars)	Budget principal 1987-1988				Budget principal 1986-1987
	Années-personnes autorisées	Budgétaire		Total	
		Fonctionnement	Dépenses en capital		
Surveillance des compagnies	176	22,115	...	**22,115**	24,074
Services actuariels et autres	26	1,672	...	**1,672**	1,589
Administration	37	2,237	15	**2,252**	2,010
	239	26,024	15	**26,039**	27,673
Années-personnes autorisées en 1986-1987	**226**				

Autorisations de dépenser

B. Emploi des autorisations en 1985-1986 -- Volume II des Comptes publics

Crédits	(dollars)	Budget principal	Total disponible	Emploi réel
	Assurances			
30	Dépenses du Programme	12,262,000	23,842,000	**17,782,829**
(S)	Redressement du passif actuariel de l'assurance du Service civil	...	312,191	**312,191**
(S)	Contributions aux régimes d'avantages sociaux des employés	1,244,000	1,372,000	**1,372,000**
(S)	Paiement en vertu de la Loi sur la continuation des paiements de Pioneer Trust	...	5,000,000	**5,000,000**
Total du Programme - Budgétaire		13,506,000	30,526,191	**24,467,020**

Section I
Aperçu du Programme

A. Plans pour 1987-1988

1. Points saillants

En 1987-1988, le Département des Assurances prévoit exercer les principales activités énumérées ci-après afin de continuer à améliorer ses procédures et de répondre aux initiatives annoncées par le gouvernement:

- modifier les procédures au besoin dans le cadre des pouvoirs additionnels proposés pour les autorités de réglementation et des exigences supplémentaires relatives aux rapports, proposées pour certaines institutions financières surveillées dans la législation qui devrait être promulguée en 1986-1987 (voir page 16);

- poursuivre le travail relatif aux révisions générales à apporter à la législation concernant toutes les institutions financières surveillées par le Département (voir page 15);

- effectuer une évaluation complète du Programme de surveillance du Département en ce qui concerne l'activité des régimes de pension; et

- effectuer le travail nécessaire relativement à l'intégration projetée des opérations du Département des Assurances et du Bureau de l'inspecteur général des banques (voir page 16).

2. Sommaire des besoins financiers

Tableau 1: Besoins financiers par activité (en milliers de dollars)

	Budget des dépenses 1987-1988	Prévu 1986-1987	Différence	Détails à la page
Surveillance des compagnies	**22,115**	24,074	(1,959)	20
Services actuariels et autres	**1,672**	1,589	83	27
Administration	**2,252**	2,010	242	30
	26,039	27,673	(1,634)	
Années-personnes	**239**	228	11	

Explication de la différence: Les besoins financiers pour 1987-1988 sont de $1,6 millions (6 %) inférieurs aux dépenses prévues pour 1986-1987. La diminution est attribuable aux éléments suivants:

	(en milliers de dollars)
• diminution des frais d'administration qui devraient être engagés relativement à la liquidation de compagnies d'assurance surveillées (pour de plus amples détails, voir page 21)	(3,000)
• hausse des traitements	677
• traitements et avantages sociaux des employés pour les années-personnes supplémentaires	637
• augmentation des autres coûts de fonctionnement	52

L'augmentation des années-personnes est nécessaire pour renforcer la surveillance des institutions financières et pour faire face à la charge de travail supplémentaire résultant de la promulgation de la Loi de 1985

sur les normes de prestation de pension, qui est entrée en vigueur le ler janvier 1987.

B. Rendement récent

1. Points saillants

- Au cours de 1985-1986, le Département a continué à améliorer ses procédures lui permettant d'attribuer une plus grande priorité aux examens des compagnies présentant des signes de faiblesse financière.

- Le Département a continué les travaux relatifs aux révisions de la législation concernant la surveillance des institutions financières et les deux projets de loi, C-8 et C-9, ont été déposés au Parlement en 1986-1987 afin d'apporter plusieurs modifications spécifiques à la législation régissant les compagnies d'assurance, de fiducie et de prêt (voir page 16).

- Les travaux relatifs à la réforme des systèmes de pension privé et public ont également été poursuivis et en 1986-1987, le Parlement a autorisé les modifications à la Loi sur les normes des prestations de pension et à la Loi sur le Régime de pensions du Canada (voir page 16).

- Le matériel informatique qui sert à contrôler la situation financière des compagnies surveillées est de plus en plus utilisé et des mesures sont prises actuellement en vue d'améliorer les ressources du Département dans ce domaine afin de satisfaire à l'accroissement prévu des besoins. Cette activité se poursuivra en 1987-1988.

2. Examen des résultats financiers

Tableau 2: Résultats financiers en 1985-1986 (en milliers de dollars)

	1985-1986		
	Réel	Budget principal	Différence
Surveillance des compagnies	20,874	10,002	**10,872**
Services actuariels et autres	1,370	1,546	**(176)**
Administration	1,911	1,958	**(47)**
Redressement du passif actuariel de l'assurance du Service civil	312		**312**
	24,467	13,506	**10,961**

Explication de la différence: La différence entre les dépenses réelles et le Budget des dépenses principales est attribuable aux éléments suivants:

- une hausse de $5,5 millions des frais d'administration se rattachant à la liquidation de la Northumberland, Compagnie Générale d'Assurances, de la Canada Uni, Compagnie d'Assurance, et de la succursale canadienne de Ideal Mutual Insurance Company, qui ont été approuvés dans le Budget des dépenses supplémentaire;
- un paiement de $5,0 millions exigé conformément aux dispositions de la Loi sur la continuation des paiements de Pioneer Trust;
- le redressement annuel du passif actuariel du compte de l'assurance du Service civil exigé par le Règlement concernant l'assurance du Service civil.

C. Données de base

1. Introduction

Le Département des Assurances est l'organisme fédéral chargé de la surveillance de toutes les institutions financières (autres que les banques à charte) enregistrées ou munies d'un permis en vertu de lois fédérales. La surveillance des banques à charte relève de l'Inspecteur général des banques. Le Département est aussi chargé de la surveillance des régimes de pension d'employeurs relativement aux emplois qui relèvent de la compétence fédérale. Au 31 décembre 1985, l'actif total des institutions financières surveillées par le Département s'élevait à environ $228 milliards alors que l'actif des régimes de pension surveillés se chiffrait à près de $28 milliards.

De plus, le Département a pour fonction de fournir des avis de nature actuarielle aux autres ministères ainsi que des services actuariels très étendus en ce qui concerne l'évaluation des programmes de pension et d'assurance du gouvernement.

Le sous-chef du Département est le surintendant des Assurances et le ministre responsable est le ministre des Finances. Actuellement, le ministre des Finances a délégué la responsabilité administrative du Département au ministre d'Etat (Finances).

2. Mandat

La Loi de 1932 sur le Département des Assurances stipulait que ce dernier serait responsable de l'administration de la législation concernant les compagnies d'assurance, de fiducie et de prêt enregistrées ou munies d'un permis en vertu de lois fédérales. Depuis, des lois relatives à la surveillance d'autres types d'institutions financières ont été promulguées. L'administration de cette législation, sauf celle se rapportant aux banques à charte, a été déléguée au Département.

Aux termes de différentes lois, le Département est aussi spécifiquement responsable de la prestation de services et d'avis de nature actuarielle.

De plus amples renseignements ainsi qu'une liste des lois qui sont administrées par le Département figurent à la section III du plan (pour plus de détails, voir page 35).

3. Objectif du Programme

Le Département a pour objectif de protéger le public contre les pertes financières pouvant résulter des opérations des organismes financiers enregistrés ou munis d'un permis en vertu d'une loi fédérale et des

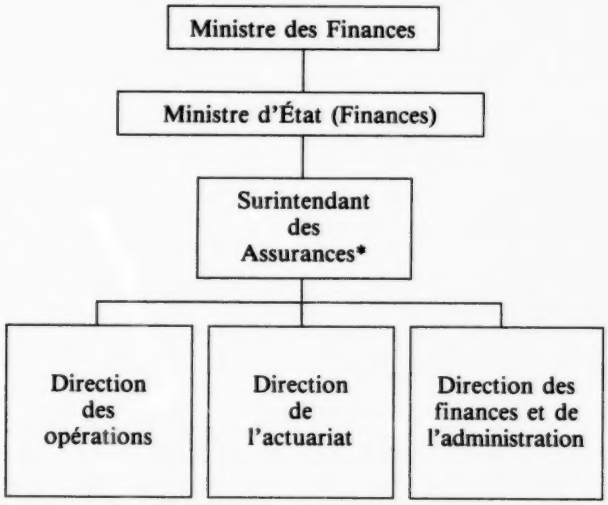
régimes de pension enregistrés, et fournir des services actuariels au gouvernement et aux ministères.

4. Organisation du Programme en vue de son exécution

Structure des activités: Le Département des Assurances a un seul Programme qui comprend trois activités, à savoir la surveillance des compagnies, les services actuariels et autres, ainsi que l'administration.

Organisation: Le Département se compose de trois directions, à savoir: la Direction des opérations, la Direction de l'actuariat et la Direction des finances et de l'administration. L'administration centrale du Département est située à Ottawa, et il existe des bureaux régionaux à Toronto, Montréal, Winnipeg et Vancouver. Le tableau 3 indique le rapport entre les structures des activités et l'organisation.

Tableau 3: Ressources par organisation et par activité pour 1987-1988 (en milliers de dollars)



Activités	Direction des opérations		Direction de l'actuariat		Direction des finances et de l'administration		Total des activités	
	$	A-P	$	A-P	$	A-P	$	A-P
Surveillance des compagnies**	21,375	160	740	16			22,115	176
Services actuariels et autres			1,672	26			1,672	26
Administration					2,252	37	2,252	37
	21,375	160	2,412	42	2,252	37	26,039	239

* Les ressources du Bureau du surintendant figurent dans celles de la Direction des finances et de l'administration.

** Les ressources de la Direction de l'actuariat, qui sont comprises dans cette activité, sont celles qui se rattachent à la surveillance des régimes de pension régis par la Loi de 1985 sur les normes de prestation de pension.

La surveillance des institutions financières est exercée par le personnel de la Direction des opérations. Outre le personnel de l'administration centrale, la Direction compte des inspecteurs qui vérifient la situation financière et les activités des compagnies placées sous sa surveillance. La majorité des inspecteurs se trouvent à Toronto où sont concentrés les sièges sociaux des compagnies. Il existe d'autres bureaux plus petits à Montréal, Winnipeg et Vancouver.

La surveillance des régimes de pension assujettis à la Loi de 1985 sur les normes de prestation de pension est effectuée par le personnel de la Direction de l'actuariat. De plus, le personnel de cette direction est chargé de fournir des services et des avis actuariels au gouvernement et aux ministères fédéraux.

5. Recouvrement des coûts

Environ 85 % des frais courants du Département sont recouvrés, principalement auprès des institutions financières surveillées. En outre, les frais engagés par le Département relativement à la liquidation des compagnies d'assurance qui ont fait faillite sont recouvrés intégralement auprès de l'industrie. (Pour de plus amples renseignements, voir page 35.)

D. Perspective de planification

1. Facteurs externes qui influent sur le Programme

Bien que les bénéfices d'exploitation après impôt des compagnies surveillées aient augmenté en 1985 comparativement à 1984, le fait demeure que, en général, ces compagnies continuent de fonctionner avec des marges bénéficiaires plus étroites que par le passé. En outre, bien que les marges d'excédent des compagnies d'assurance-vie par rapport à leurs engagements se soient améliorées en 1985, elles se sont encore situées sensiblement en deçà des niveaux d'il y a quelques années, et celles des compagnies de fiducie et de prêt ainsi que des compagnies d'assurance de biens et de risques divers ont diminué (voir tableau 7).

Pour toutes les catégories d'institutions financières surveillées, les marges de capital et d'excédent par rapport aux engagements sont maintenant beaucoup plus restreintes et il n'est pas du tout évident qu'elles se rétabliront à des niveaux supérieurs dans l'avenir prévisible. L'incertitude qui règne actuellement au sujet de la durée de la reprise économique, des futurs niveaux des taux d'intérêt et de l'effet des pressions concurrentielles exercées sur les prix de la plupart des produits et services offerts par les institutions financières sont susceptibles de rendre plus instable le contexte économique et social dans lequel les compagnies surveillées pratiquent leurs opérations. Il faudra donc continuer à contrôler de près les activités de ces compagnies afin de protéger les intérêts du public.

Au cours des dernières années, un certain nombre d'événements ont atténué les distinctions traditionnelles qui existaient précédemment entre les activités exercées par les différents groupes d'institutions financières. En 1984, d'importants amendements ont été promulgués au Québec élargissant les pouvoirs des compagnies d'assurance pour leur permettre de posséder d'autres institutions financières. Or, ces événements de même que les initiatives prises en vue de l'intégration et de la déréglementation des institutions financières aux Etats-Unis, ainsi que le fait que la législation fédérale relative aux institutions financières non bancaires n'a pas été révisée au complet depuis de nombreuses années, ont entraîné des pressions intenses de la part des compagnies de fiducie, des compagnies de prêt, des compagnies d'assurance et des associations coopératives de crédit en vue de la révision de la législation fédérale qui les régit. Toutes ces institutions financières non bancaires cherchent à obtenir un élargissement de leurs pouvoirs.

En ce qui concerne la législation en vertu de laquelle les compagnies surveillées exercent leurs activités, le ministre d'Etat (Finances) a déposé au Parlement le 18 décembre 1986 un énoncé d'orientation intitulé "Le secteur financier: nouvelles orientations". Ce document expose les principales politiques que le gouvernement entend présenter comme mesures législatives au cours de la session actuelle du Parlement relativement à la future réglementation des institutions financières à charte fédérale. Les politiques énoncées dans le document représentent l'aboutissement des efforts intenses commencés par le gouvernement en novembre 1984 pour réformer la législation régissant les institutions financières réglementées au niveau fédéral, de sorte qu'elle répondrait efficacement au changement rapide que vit le système financier. Les politiques qui ont été annoncées reposent sur les propositions figurant dans le document d'étude intitulé "La réglementation des institutions financières du Canada: propositions à considérer", publié en avril 1985 par la ministre d'Etat (Finances) de l'époque, les nombreuses et diverses réactions à ces propositions, la faillite subséquente de deux banques situées dans l'Ouest du Canada, ainsi que les recommandations de la commission d'enquête Estey mise sur pied pour étudier les circonstances entourant ces faillites.

Le document d'orientation de décembre 1986 propose d'agir dans quatre domaines clés: l'intégration des services financiers, par le biais de la propriété commune d'institutions financières à charte fédérale et de l'élargissement de leurs pouvoirs; l'introduction d'une politique pragmatique en matière de propriété de telles institutions; un cadre renforcé de réglementation prudente des institutions financières; et un système de surveillance modernisé et amélioré. L'intention déclarée du gouvernement consiste à déposer au début de 1987 les mesures législatives relatives à la structure de surveillance, qui seront suivies plus tard dans l'année par celles mettant en oeuvre le reste des propositions.

Le principal élément de la nouvelle structure de surveillance proposée est le regroupement du Département des Assurances et du Bureau de l'inspecteur général des banques en un nouvel organisme qui s'appellera le Bureau du surintendant des institutions financières. Sous la direction du ministre des Finances, le nouvel organisme assumera la responsabilité de l'application de la Loi sur les banques et de toutes les lois actuellement mises en application par le Département des Assurances, révisées et mises à jour comme il est indiqué précédemment. L'intégration des deux organismes de surveillance existants devrait être effectuée en 1987-1988, lors de la promulgation de la législation pertinente.

L'organisation de la nouvelle structure de surveillance proposée, coïncidant avec la mise en oeuvre des importantes politiques énoncées dans le document d'orientation de décembre 1986, aura un impact majeur sur les procédures et les procédés suivis actuellement par le Département pour protéger les intérêts des déposants et des porteurs de polices des compagnies surveillées. Les problèmes se rattachant à ces questions, de même que la mise en oeuvre ordonnée de la Loi de 1985 sur les normes de prestation de pension, qui est entrée en vigueur le 1er janvier 1987, constitueront un aspect très important des activités du Département en 1987-1988.

Deux projets de loi, les projets de loi C-8 et C-9, sont actuellement devant le Parlement afin d'apporter plusieurs modifications spécifiques à la législation régissant les compagnies d'assurance, de fiducie et de prêt. Si ces projets de loi sont promulgués dans leur forme actuelle, le surintendant se verra confier des pouvoirs de surveillance élargis relativement à ces catégories d'institutions. Pour leur part, les compagnies d'assurance surveillées seront tenues de satisfaire à un certain nombre de nouvelles exigences réglementaires. Le contrôle de la conformité à ces nouvelles exigences représentera des éléments de responsabilité supplémentaires pour le Département.

Les systèmes de pension privé et public ont fait l'objet de nombreuses études au cours des récentes années. Le Département a été fortement touché par le processus de réforme puisqu'il administre la Loi sur les normes des prestations de pension et qu'il fournit une expertise actuarielle sur les questions de pension se rattachant aux programmes du gouvernement tant publics que privés.

A la suite de discussions fédérales-provinciales, la Loi sur les normes des prestations de pension et la Loi sur le Régime de pensions du Canada ont été modifiées en 1986 et les nouvelles lois sont entrées en vigueur le 1er janvier 1987. Le Règlement établi conformément à la Loi sur les normes des prestations de pension a été entièrement révisé et est aussi entré en vigueur le 1er janvier 1987. La nouvelle Loi de 1985 sur les normes de prestation de pension ainsi que le Règlement imposent aux administrateurs des régimes des responsabilités et des exigences de

divulgation supplémentaires. Le contrôle de la conformité avec la nouvelle législation sera donc plus complexe.

Le Département continue à participer aux études en cours en ce qui concerne les propositions de révision des régimes de pension privé et public.

2. Initiatives

Etant donné les facteurs externes qui influent sur le Programme, le Département s'appliquera à exercer les initiatives suivantes en 1987-1988:

- modifier les procédures au besoin dans le cadre des pouvoirs additionnels envisagés dans les modifications qui devraient être apportées, en 1986-1987, à la législation touchant les institutions financières, et poursuivre le travail relativement aux révisions générales de la législation concernant les institutions financières surveillées par le Département;

- effectuer le travail nécessaire relativement à l'intégration des opérations du Département des Assurances et du Bureau de l'inspecteur général des banques;

- accroître l'utilisation des procédés informatiques pour contrôler la situation financière des institutions financières surveillées;

- effectuer une évaluation complète du Programme de surveillance du Département en ce qui concerne l'activité des régimes de pension.

3. Etat des initiatives annoncées antérieurement

Le Département continue à modifier ses procédures au besoin pour tenir compte de l'expérience acquise à la suite de la faillite de certaines institutions financières.

E. Efficacité du Programme

Les critères servant à mesurer l'efficacité du Département sont liés à ses principaux objectifs, c'est-à-dire protéger le public contre les pertes financières pouvant résulter des opérations des institutions financières surveillées, et fournir des avis et des services de nature actuarielle aux autres ministères.

Mis à part le nombre de compagnies qui ont fait faillite comparativement au nombre de celles qui ont survécu, il n'est pas facile

d'élaborer des mesures de l'efficacité devant servir à la surveillance des institutions financières. En 1984-1985, le Département a entrepris une étude interne en règle des systèmes et procédures utilisés pour surveiller les institutions financières, en tenant compte particulièrement de l'expérience acquise à la suite des récentes faillites. L'objectif consistait à essayer, d'une part, de s'assurer que les systèmes et procédures de surveillance seraient modifiés au besoin et, d'autre part, d'élaborer de nouvelles mesures de l'efficacité. En raison du nombre de compagnies qui continuent à faire face à des difficultés financières, des ressources humaines ont dû être réaffectées pour répondre aux exigences opérationnelles liées à la faillite de certaines institutions financières et à la préparation des amendements législatifs de façon urgente. Néanmoins, même si l'étude en question a été retardée, les révisions des techniques et procédures de surveillance se poursuivent à la lumière de l'expérience acquise, et l'objectif consiste à améliorer l'efficacité du Programme. Des mesures sont actuellement prises pour affecter des ressources additionnelles à la fonction de planification et de recherche du Département afin de permettre à ce secteur de procéder à l'élaboration de mesures du rendement et de l'efficacité et d'être responsable de la gestion des activités d'évaluation du programme du Département.

Tel qu'il est indiqué, puisque le Département a pour objectif de protéger le public contre les pertes financières et que celles-ci surviennent habituellement lorsque les compagnies deviennent insolvables, le nombre de compagnies qui deviennent insolvables au cours d'un exercice financier donné constitue un indice de l'efficacité (voir tableau 4 ci-après - les données pour 1986-1987 sont du mois de novembre 1986).

Tableau 4: Compagnies canadiennes surveillées par le Département qui sont devenues insolvables au cours des 10 derniers exercices financiers

Exercice financier	Nombre de compagnies canadiennes surveillées*	Nombre de compagnies canadiennes qui sont devenues insolvables durant l'exercice financier**
1986-1987	262	0
1985-1986	267	5
1984-1985	270	2
1983-1984	270	4
1982-1983	269	1
1981-1982	271	1
1980-1981	269	2
1979-1980	258	0
1978-1979	250	0
1977-1978	252	0

* Compagnies d'assurance-vie, compagnies d'assurance de biens et de risques divers, compagnies de fiducie, compagnies de prêt, sociétés coopératives de crédit, sociétés d'investissement.

** Comprend la Greymac Mortgage Corporation, la Corporation d'Hypothèques Seaway et la Société de Fiducie Fidélité en 1983-1984 et la Compagnie de Placements Hypothécaires CCB en 1985-1986. Même si ces compagnies n'ont pas été déclarées insolvables par un tribunal elles ont fait face à d'épineux problèmes financiers et elles n'ont respecté leurs engagements contractuels que grâce au soutien financier de la Société d'assurance-dépôts du Canada.

Section II
Analyse par activité

A. Surveillance des compagnies

Objectif

Protéger le public contre les pertes financières pouvant résulter des opérations des institutions financières enregistrées ou munies d'un permis en vertu d'une loi fédérale et des régimes enregistrés de pension.

Sous-objectifs:

- Assurer la solvabilité financière et la rectitude des principes de gestion et d'exploitation des compagnies d'assurance, d'investissement, de fiducie, de prêt, de secours mutuels et des sociétés coopératives de crédit, enregistrées ou munies d'un permis en vertu d'une loi fédérale, et des compagnies d'assurance, de prêt et de fiducie provinciales, qui sont surveillées en vertu d'accords ou d'arrangements conclus avec les provinces de qui elles ont reçu leur charte ou avec la Société d'assurance-dépôts du Canada.

- Fournir au gouvernement des renseignements détaillés à l'égard de l'exploitation et de la situation financière des organismes susmentionnés.

- Assurer la solvabilité financière des régimes de pension assujettis à la Loi de 1985 sur les normes de prestation de pension et la rectitude de leurs principes de gestion.

Sommaire des ressources

La surveillance des compagnies représente environ 85 % des dépenses globales du Programme et 74 % des années-personnes totales pour 1987-1988.

Tableau 5: **Sommaire des ressources de l'activité (en milliers de dollars et années-personnes)**

	Budget des dépenses 1987-1988		Prévu 1986-1987		Réel 1985-1986	
	$	A-P	$	A-P	$	A-P
Surveillance des compagnies	**22,115**	**176**	24,074	167	20,874	162

De la somme totale du Budget des dépenses de $22,115,000, 39 % est attribuable aux salaires et aux avantages sociaux des employés; 57 % aux services professionnels et spéciaux; et le solde de 4 % aux autres dépenses de fonctionnement.

La somme de $22,115,000 demandée pour 1987-1988, peut également être répartie comme suit: la somme de $9,630,000 représentant les coûts engagés par le Département dans le cadre de ses activités courantes et la somme de $12,485,000 ayant trait aux frais engagés à l'égard de la liquidation de six compagnies d'assurance surveillées qui ont été placées sous le contrôle du surintendant des Assurances. Les dépenses prévues de $24,074,000 pour 1986-1987 incluent $8,589,000 à l'égard de dépenses courantes et $15,485,000 à l'égard des travaux de liquidation. (Pour de plus amples détails, voir page 26.)

Tableau 6: Résultats financiers en 1985-1986 (en milliers de dollars)

	1985-1986					
	Réel		Budget principal		Différence	
	$	A-P	$	A-P	$	A-P
Surveillance des compagnies	20,874	162	10,002	165	10,872	(3)

Description

Cette activité comprend: la surveillance de toutes les institutions financières enregistrées ou constituées en sociétés en vertu d'une loi fédérale, autres que les banques à charte; la surveillance de certaines compagnies d'assurance, de fiducie et de prêt provinciales, qui sont surveillées en vertu d'accords ou d'arrangements conclus avec les provinces où elles ont été constituées; ainsi que la prestation de services d'examen et autres services techniques à la Société d'assurance-dépôts du Canada. Cette activité comprend également la surveillance des régimes de pension enregistrés en vertu de la Loi de 1985 sur les normes de prestation de pension. Au 30 novembre 1986, cette activité comportait la surveillance de 599 institutions financières et de 799 régimes de pension.

Le personnel de l'administration centrale s'occupe de la constitution en société et d'autres changements corporatifs, de l'enregistrement, de l'analyse financière, de la vérification des provisions actuarielles, du contrôle des éléments d'actif qui doivent être déposés par les compagnies non résidantes, et de l'établissement des politiques. Les inspecteurs régionaux se rendent périodiquement dans les compagnies afin de procéder sur place aux examens de leur situation financière, de leurs activités et de leurs procédés de gestion.

Les régimes de pension surveillés en vertu de la Loi de 1985 sur les normes de prestation de pension se rattachent aux emplois qui relèvent de la compétence fédérale, c'est-à-dire les types d'emplois régis par le code fédéral du travail. Toutes les provinces, à l'exception de la Colombie-Britannique, le Nouveau-Brunswick et l'Ile-du-Prince-Edouard, ont également une législation de réglementation en ce qui concerne les régimes de pension d'employeurs et le Département

entretient des contacts étroits avec les administrateurs provinciaux dans ce domaine afin d'uniformiser les exigences et les procédés et d'éviter le double emploi.

Conformément aux lois applicables, le Département publie annuellement des rapports présentant des renseignements sur la situation financière et les activités des institutions financières surveillées; en outre, grâce à une banque de données informatisées, il met à la disposition du public des renseignements tirés des états financiers annuels produits par ces compagnies. Les travaux relatifs aux publications et à la banque de données sont effectués par le personnel de la Direction des opérations de l'administration centrale.

Données sur le rendement et justification des ressources

Jusqu'ici, le Département n'a pu mettre au point des indicateurs de rendement fiables pour l'activité "Surveillance des compagnies". Même si le nombre de compagnies surveillées peut servir d'indice de la charge de travail, le Département est d'avis qu'il ne s'agit pas d'un bon indicateur. En effet, une catégorie d'institutions financières peut exiger davantage de surveillance qu'une autre et même au sein d'une catégorie, l'importance de la surveillance peut varier sensiblement d'une compagnie à l'autre. Le nombre de compagnies surveillées peut demeurer inchangé alors que la charge de travail peut augmenter en raison d'un resserrement des marges de capital et d'excédent.

La taille des compagnies surveillées ne s'est pas avérée non plus un indicateur fiable. De fait, le Département surveille des compagnies dont l'actif varie entre moins de $500,000 et plus de $10 milliards et, souvent les petites compagnies exigent davantage de surveillance que les grandes.

L'activité a pour principal objectif de s'assurer que les compagnies surveillées demeurent solvables. Le ratio du capital et de l'excédent au passif est un indice de la solvabilité des compagnies surveillées, c'est-à-dire de leur capacité de faire face à des situations défavorables. Au fur et à mesure que le ratio diminue, les risques de graves problèmes financiers et les pertes que pourrait subir le public augmentent, tout comme la durée de la surveillance nécessaire pour s'assurer que les compagnies demeurent en mesure de remplir leurs obligations financières.

Le ratio du capital et de l'excédent au passif a généralement diminué au cours des dernières années. Comme l'indique le tableau 7, l'amélioration des ratios du capital et de l'excédent qu'ont connue en 1983 les compagnies de biens et de risques divers ainsi que les compagnies de fiducie et de prêt s'est renversée en 1984 et la tendance s'est maintenue en 1985. Même si l'amélioration du ratio de l'industrie de l'assurance-vie en 1985 a été importante, il demeure encore que le

ratio est bien en deçà des niveaux d'il y a quelques années. La possibilité pour les institutions financières surveillées de faire face à des problèmes financiers continue donc de prendre de l'ampleur.

Tableau 7: Evolution des ratios de capital et d'excédent des principaux groupes de compagnies canadiennes surveillées*

31 décembre	Compagnies d'assurance-vie	Compagnies d'assurance de biens et de risques divers	Compagnies de fiducie et de prêt
	%	%	%
1985	6.70	28.3	4.44
1984	6.34	30.0	4.47
1983	6.28	34.0	4.88
1982	6.41	31.1	4.61
1981	7.38	27.4	4.62
1980	7.97	28.2	4.89
1979	8.13	30.3	5.13
1978	8.27	31.5	5.85

* On calcule les ratios en divisant le capital et l'excédent non affecté par les engagements et l'excédent affecté. Compte tenu de la nature et du montant différents des garanties produites par les divers groupes de compagnies et les exigences différentes qui leur sont applicables en matière de rapports financiers, les ratios ne sont pas comparables entre les groupes.

Tous les frais engagés par le Département pour surveiller les institutions financières sont recouvrés au moyen des cotisations annuelles imposées à ces institutions (voir page 35). Les frais faisant l'objet de cotisations sont partagés au prorata entre toutes les institutions financières surveillées, autres que les sociétés d'investissement, en fonction de leurs revenus. Dans le cas des sociétés d'investissement, le partage s'effectue en fonction de l'actif. Les taux des cotisations, présentés au tableau 8, peuvent être considérés comme un indicateur de la croissance des dépenses courantes du Département par rapport à la croissance des institutions financières surveillées.

Tableau 8: Taux des cotisations afférents aux dépenses courantes

	1985-1986	1984-1985	1983-1984	1982-1983
	$	$	$	$
Compagnies d'assurance[1]	0.37	0.39	0.41	0.36
Compagnies de fiducie[2]	0.39	0.36	0.35	0.26
Compagnies de prêt[2]	0.17	0.14	0.17	0.24
Sociétés coopératives de crédit[2]	0.36	0.31	0.33	0.25
Sociétés d'investissement[3]	11.29	18.99	34.27	34.18

1 Taux pour $1,000 de primes nettes.

2 Taux pour $1,000 de revenu total.

3 Taux pour $1,000,000 d'actif moyen.

Comme l'indique le tableau 8, les taux des cotisations en 1985-1986 sont demeurés relativement stables dans le cas de toutes les compagnies, à l'exception des sociétés d'investissement. Dans le cas de ces dernières, le taux a sensiblement diminué en 1985-1986 en raison surtout d'une réduction des ressources nécessaires à leur surveillance. Cette réduction résultait de la décision d'associer la surveillance des sociétés d'investissement à celle des compagnies de fiducie et de prêt en raison du fait que le nombre de sociétés d'investissement avait diminué, passant à un niveau relativement bas, et qu'il était peu probable d'augmenter dans le proche avenir.

Il convient de noter que les dépenses recouvrables mentionnées précédemment sont celles que le Département a engagées dans le cadre de la surveillance courante des compagnies. Outre ces frais de fonctionnement, le Département encourt également des dépenses exceptionnelles relativement à l'assainissement ou à la liquidation des compagnies surveillées. En vertu des dispositions de la Loi sur les compagnies d'assurance canadiennes et britanniques et de la Loi sur les compagnies d'assurance étrangères, les frais d'administration engagés par le surintendant dans le cadre de l'assainissement de la situation financière des compagnies surveillées ou de leur liquidation sont payés à même les crédits du Département; ils sont recouvrés par la suite au moyen de cotisations imposées à l'industrie et crédités au Fonds du

revenu consolidé. La législation a pour objet de préserver l'actif résiduel de la compagnie insolvable dans l'intérêt des porteurs de polices.

Au cours de la période allant de 1981-1982 à 1986-1987, la Cour a ordonné au surintendant des Assurances de prendre le contrôle de cinq compagnies d'assurance surveillées (la Compagnie d'Assurance Générale Strathcona, La Pitts Compagnie d'Assurance, la Compagnie d'Assurance Cardinal, la Northumberland, Compagnie Générale d'Assurances et la Canada Uni, Compagnie d'Assurance) ainsi que les succursales canadiennes de deux compagnies d'assurance étrangères (Ideal Mutual Insurance Company et Midland Insurance Company), aux fins d'assainir leur situation financière ou de liquider leurs opérations. Les frais d'administration engagés par le surintendant à cet égard et imposés par la suite à l'industrie au moyen de cotisations se sont élevés à $19,4 millions entre 1981-1982 et 1985-1986. Les dépenses recouvrables pour les exercices financiers 1986-1987 et 1987-1988 sont estimées à $15,5 millions et $12,5 millions respectivement en ce qui concerne la continuation de la liquidation des compagnies Pitts, Cardinal, Northumberland, Canada Uni, Ideal Mutual et Midland.

B. Services actuariels et autres

Objectif

Fournir des services et des avis de nature actuarielle au gouvernement fédéral et à ses ministères au sujet des programmes en voie d'élaboration ou de leur gestion.

Sommaire des ressources

L'activité "Services actuariels et autres" représente environ 6 % des dépenses de l'ensemble du Programme et 11 % des années-personnes totales pour 1987-1988.

Tableau 9: Sommaire des ressources de l'activité (en milliers de dollars et années-personnes)

	Budget des dépenses 1987-1988		Prévu 1986-1987		Réel 1985-1986	
	$	**A-P**	$	A-P	$	A-P
Services actuariels et autres	**1,672**	**26**	1,589	26	1,370	25

De la somme totale du Budget des dépenses de $1,672,000, 81 % est attribuable aux salaires et aux avantages sociaux des employés; 16 % aux services professionnels et spéciaux; et le solde de 3 % aux autres frais de fonctionnement.

Tableau 10: Résultats financiers en 1985-1986 (en milliers de dollars)

	1985-1986					
	Réel		Budget principal		**Différence**	
	$	A-P	$	A-P	**$**	**A-P**
Services actuariels et autres	1,370	25	1,546	26	**(176)**	**(1)**

Description

Voici les services actuariels fournis par le Département:

- les travaux de nature actuarielle se rattachant aux rapports statutaires et à diverses tâches ainsi que de fréquentes études spéciales concernant le Régime de pensions du Canada;

- l'évaluation actuarielle périodique des autres régimes de pension et d'assurance du gouvernement (à l'exception de ceux de l'assurance-chômage et des rentes sur l'Etat), y compris la préparation des rapports prévus par la loi; les avis et les calculs actuariels ayant trait à la gestion courante de ces régimes;

- les avis et les calculs relatifs aux aspects actuariels des programmes adoptés ou proposés par d'autres ministères; et

- les avis au ministère du Revenu national concernant la consolidation des déficits actuariels et certains paiements au titre des services courants dans le cadre des régimes enregistrés de pension aux fins de l'impôt sur le revenu.

Données sur le rendement et justification des ressources

La charge de travail et la complexité des tâches de cette activité dépendent dans une grande mesure de facteurs qui échappent au contrôle du Département. La majorité de l'effectif doit répondre à des demandes de renseignements, de calculs et d'études spéciales émanant d'autres ministères. Malgré ces incertitudes, la liste des grands projets est établie longtemps à l'avance. Le tableau 11 présente la liste des grands projets pour 1987-1988. Les projets indiqués par un seul ou un double astérisque étaient prévus pour achèvement respectivement un an plus tôt ou un an plus tard dans le plan des dépenses pour 1986-1987.

Tableau 11: Liste des grands projets pour 1987-1988

	Lancement 1987-1988	Poursuite des projets des années précédentes	Année prévue pour l'achèvement
Régime de pensions du Canada			
- Extrapolations concernant les coûts et estimations d'autres coûts liés aux divers projets de modification qui sont proposés.		X	en cours
- Analyse et mise à jour du système de programmes informatiques	X		en cours
Compte de pensions de retraite et compte de prestations de décès de la Fonction publique			
- Rapport actuariel sur le Compte de pensions de retraite de la Fonction publique au 31 décembre 1986	X		1988-1989
- Rapport actuariel sur le Compte de prestations de décès de la Fonction publique au 31 décembre 1983		X	1987-1988*
- Rapport actuariel sur le Compte de prestations de décès de la Fonction publique au 31 décembre 1986	X		1988-1989
- Examen du système et des procédures de la collecte des données pour le Compte de pensions de retraite de la Fonction publique		X	1987-1988
- Calcul des coûts relatifs aux diverses modifications possibles		X	en cours
Compte de pensions de retraite des Forces canadiennes et Compte des prestations de décès de la Force régulière			
- Rapport actuariel sur le Compte de pensions de retraite des Forces canadiennes au 31 décembre 1987	X		1989-1990
- Rapport actuariel sur le Compte des prestations de décès de la Force régulière au 31 décembre 1983		X	1987-1988
- Rapport actuariel sur le Compte des prestations de décès de la Force régulière au 31 décembre 1987	X		1989-1990
- Calcul des coûts relatifs aux diverses modifications possibles		X	en cours
Compte de pensions de retraite de la Gendarmerie royale du Canada			
- Rapport actuariel sur le compte de pensions de retraite de la Gendarmerie royale du Canada au 31 décembre 1985		X	1987-1988**
- Calcul des coûts relatifs aux diverses modifications possibles		X	en cours
Loi sur les allocations de retraite des membres du Parlement			
- Rapport actuariel au 31 décembre 1985		X	1987-1988
Loi sur les juges			
- Rapport actuariel sur les dispositions relatives à la retraite au 31 décembre 1987	X		1989-1990

C. Administration

Objectif

Assurer la direction et fournir des services d'administration, de finance et de personnel pour le Programme, et appliquer la Loi sur l'assurance du Service civil et la partie I de la Loi sur la taxe d'accise.

Sommaire des ressources

L'activité "Administration" représente environ 9 % des dépenses globales du Programme et 15 % des années-personnes totales pour 1987-1988.

Tableau 12: Sommaire des ressources de l'activité (en milliers de dollars et années-personnes)

	Budget des dépenses 1987-1988		Prévu 1986-1987		Réel 1985-1986	
	$	A-P	$	A-P	$	A-P
Administration	2,252	37	2,010	35	1,911	40

De la somme totale du Budget des dépenses de $2,252,000, 79 % est attribuable aux salaires et aux avantages sociaux des employés; 4 % aux services professionnels et spéciaux; et le solde de 17 % aux autres frais de fonctionnement du Département.

Tableau 13: Résultats financiers en 1985-1986 (en milliers de dollars)

	1985-1986					
	Réel		Budget principal		Différence	
	$	A-P	$	A-P	$	A-P
Administration	1,911	40	1,958	35	(47)	5

Description

Outre la prestation des services à la direction et à l'administration centrale ainsi que les services de soutien aux autres activités du Département, l'activité "Administration" est aussi chargée de l'application des lois suivantes:

Loi sur l'assurance du Service civil: Dans le cadre du Programme d'assurance du Service civil, le gouvernement du Canada offrait des contrats d'assurance-vie à ses propres employés permanents sur une base optionnelle. Aucune nouvelle police n'a été émise depuis l'introduction, en 1954, du Régime de prestations de décès supplémentaires pour la Fonction publique et les Forces canadiennes. Les travaux actuels comprennent la tenue des registres de primes et l'application des dispositions de la Loi sur l'assurance du Service civil concernant les réclamations consécutives au décès et les demandes relatives aux valeurs de rachat. Environ 4,400 polices, représentant $19 millions d'assurance, sont encore en vigueur.

Loi sur la taxe d'accise (Partie I): En vertu de la partie I de la Loi sur la taxe d'accise, une taxe de 10 % est imposée sur certaines primes d'assurance payées par des résidents du Canada à des assureurs non autorisés, ou à des assureurs autorisés par l'entremise de courtiers ou d'agents ne résidant pas au Canada.

Données sur le rendement et justification des ressources

Tableau 14: Ratio des coûts de l'activité "Administration" au total des coûts du Département (en milliers de dollars et années-personnes)

	1987-1988		1986-1987		1985-1986	
	$	A-P	$	A-P	$	A-P
Activité d'administration	2,252	37	2,010	35	1,911	40
Total - Département*	13,554	239	12,188	228	11,951	227
Ratio	16.6	15.5	16.5	15.4	16.0	17.6

* Ne comprend pas les dépenses extraordinaires concernant la liquidation de compagnies d'assurance surveillées, le redressement du passif actuariel statutaire du compte de l'assurance du Service civil ainsi que le paiement en vertu de la Loi sur la continuation des paiements de Pioneer Trust.

Section III
Renseignements supplémentaires

A. Aperçu des ressources de Programme

1. Besoins financiers par article

Tableau 15: Détails des besoins financiers par article (en milliers de dollars)

	Budget des dépenses 1987-1988	Prévu 1986-1987	Réel 1985-1986
Personnel			
Traitements et salaires	**10,264**	9,404	8,893
Contributions aux régimes d'avantages sociaux des employés	**1,540**	1,289	1,372
	11,804	10,693	10,265
Biens et services			
Transports et communications	**559**	541	584
Information	**54**	54	48
Services professionnels et spéciaux	**13,394**	16,155	8,014
Location	**38**	37	40
Achat de services de réparation et d'entretien	**39**	38	42
Services publics, fournitures et approvisionnements	**135**	132	137
Toutes autres dépenses	**1**	1	1
	14,220	16,958	8,866
Total des frais de fonctionnement	**26,024**	27,651	19,131
Capital	**15**	22	24
	26,039	27,673	*19,155

* Ne comprend pas le redressement de $312,000 du passif actuariel de l'assurance du Service civil ainsi que le paiement de $5,000,000 en vertu de la "Loi sur la continuation des paiements de Pioneer Trust.".

2. Besoins en personnel

Tableau 16: Détail des besoins en personnel

	Années-personnes autorisées			Echelle des traitements actuelle	Provision pour le traitement annuel moyen 1987-1988
	1987-1988	1986-1987	1985-1986		
Gestion	13	12	11	51,400 -100,700	73,898
Scientifique et professionnelle					
Actuariat	24	22	21	24,250 - 69,227	46,846
Administration et service extérieur					
Services administratifs	9	9	12	16,955 - 58,562	35,447
Commerce	112	100	101	15,635 - 64,521	49,029
Administration des programmes	12	15	15	14,939 - 62,268	37,206
Autres	11	9	7	15,192 - 65,808	37,961
Technique					
Soutien des sciences sociales	2	2	2	13,568 - 62,028	32,180
Soutien administratif					
Commis aux écritures et aux règlements	32	33	33	13,887 - 34,086	25,415
Secrétariat, sténographie et dactylographie	24	24	24	13,569 - 34,304	22,902

Nota: Les colonnes des années-personnes présentent la répartition, par groupe professionnel, des années-personnes autorisées pour le Programme. La colonne de l'échelle des traitements actuelle illustre l'échelle des traitements de chacun des groupes professionnels au 31 octobre 1986. Dans la colonne du traitement moyen figurent les coûts estimatifs du traitement de base y compris la provision pour les conventions collectives, les augmentations annuelles, les promotions et la rémunération au mérite, divisés par le nombre d'années-personnes du groupe professionnel. Les changements dans la répartition des éléments servant de base aux calculs peuvent avoir un effet sur la comparaison des moyennes d'une année à l'autre.

3. Coût net du Programme

Tableau 17: Coût net du Programme en 1987-1988 (en milliers de dollars)

	Budget principal 1987-1988	Plus* autres coûts	Coût du Programme	Moins** recettes	Coût estimatif net du Programme 1987-1988	Coût estimatif net du Programme 1986-1987
Surveillance des compagnies	22,168	1,222	23,390	23,773	**(383)**	7,524
Services actuariels et autres	1,619	141	1,760	425	**1,335**	1,192
Administration	2,252	186	2,438	1,809	**629**	511
	26,039	1,549	27,588	26,007	**1,581**	9,227

* Les autres coûts comprennent:

(en milliers de dollars)

- le coût des locaux fournis gratuitement par le ministère des Travaux publics 984
- le coût des services fournis gratuitement par d'autres ministères 565

** Les recettes comprennent:

- les cotisations imposées aux institutions financières surveillées relativement aux dépenses engagées au cours de l'exercice précédent 24,432
- les frais recouvrés auprès de la Société d'assurance-dépôts du Canada et du Régime de pensions du Canada pour services rendus 925
- les frais recouvrés en vertu de la Loi de 1985 sur les normes de prestation de pension 650

Les recettes précitées ne comprennent pas les taxes perçues conformément aux dispositions de la partie I de la Loi sur la taxe d'accise. Actuellement, les recettes fiscales de cette provenance atteignent environ $1,000,000 par année.

B. Politique de recouvrement des coûts

Conformément aux lois, les frais courants engagés par le Département en ce qui concerne la surveillance des institutions financières sont recouvrés auprès de ces dernières au moyen d'une cotisation annuelle. Les frais engagés en ce qui a trait au travail effectué dans le cas du Régime de pensions du Canada et de la Société d'assurance-dépôts du Canada sont recouvrés auprès de ces organismes. Ces recouvrements comprennent la fraction du coût liée à l'activité "Administration" ainsi que la fraction du coût liée aux services fournis gratuitement par d'autres ministères, par exemple les coûts des locaux. Dans le cas des régimes de pension surveillés en vertu de la Loi de 1985 sur les normes de prestation de pension, les frais payés par ces régimes couvrent environ 90 % des coûts engagés. Dans l'ensemble, près de 85 % des frais courants du Département sont recouvrés auprès des sources précitées. En outre, les frais engagés relativement à l'assainissement de la situation des compagnies surveillées ou à la liquidation de celles-ci sont recouvrés intégralement auprès de l'industrie.

C. Mandat - Renseignements complémentaires

La Loi de 1932 sur le Département des Assurances stipulait que ce dernier serait responsable de l'administration des lois suivantes:

- Loi sur les compagnies d'assurance canadiennes et britanniques
- Loi sur les compagnies d'assurance étrangères
- Loi sur les compagnies de prêt
- Loi sur les compagnies fiduciaires
- Loi sur l'assurance du Service civil

Depuis, le Département s'est vu ajouter des fonctions supplémentaires, notamment l'administration des lois suivantes:

- Loi sur les associations coopératives de crédit
- Loi sur les sociétés d'investissement
- Loi de 1985 sur les normes de prestation de pension
- Loi sur la taxe d'accise - Partie I

La Loi sur la Société d'assurance-dépôts du Canada exige que le surintendant des Assurances procède à des examens de chacune des compagnies de fiducie et de prêt auxquelles s'appliquent la Loi sur les compagnies fiduciaires et la Loi sur les compagnies de prêt.

Le décret en conseil (C.P. 1968-1029) autorisait le ministre des Finances à conclure un accord avec l'une ou l'autre province, selon lequel le surintendant des Assurances doit fournir des services de surveillance en conformité avec la législation provinciale relativement à certaines catégories de compagnies constituées en sociétés ou exerçant

des activités dans la province, à condition que le surintendant surveille des compagnies comparables en vertu de la législation fédérale. Conformément à de tels accords, le surintendant fournit des services de surveillance dans le cas des compagnies d'assurance et des compagnies de fiducie provinciales au Manitoba et des compagnies de fiducie provinciales en Nouvelle-Ecosse et à l'Ile-du-Prince-Edouard.

Aux termes du Régime de pensions du Canada, l'actuaire en chef du Département des Assurances est tenu de préparer, au moins tous les trois ans, un rapport basé sur un examen actuariel de l'application de la Loi et de l'état du compte du Régime de pensions du Canada. En outre, ou dans le cadre de tels rapports, l'actuaire en chef est tenu de présenter, avant les examens quinquennaux des ministres fédéral et provinciaux, les résultats des calculs prescrits relativement aux taux des cotisations. Il doit en outre préparer des rapports actuariels spéciaux en ce qui concerne les répercussions importantes que pourrait avoir toute modification proposée sur des estimations antérieures.

Conformément à la Loi sur les rapports relatifs aux pensions publiques, qui a été promulguée le 1er décembre 1986, l'actuaire en chef est tenu de préparer des rapports actuariels triennaux et des rapports actuariels spéciaux relatifs aux modifications des régimes de pension en ce qui concerne l'application de la Loi sur la pension de retraite de la Fonction publique, de la Loi sur la pension de retraite des Forces canadiennes, de la Loi sur la pension de retraite de la Gendarmerie royale du Canada, de la Loi sur les allocations de retraite des membres du Parlement, de la Loi sur la sécurité de la vieillesse et en ce qui a trait aux pensions conformément à la Loi sur les juges.

Au moins une fois tous les cinq ans, des rapports actuariels supplémentaires doivent être déposés à la Chambre des communes en ce qui concerne le Compte des prestations de décès de la Fonction publique, le Compte des prestations de décès de la Force régulière et la Caisse des pensions de la Gendarmerie royale du Canada (Pensions aux veuves et orphelins). Même si les lois pertinentes n'exigent pas expressément que le Département des Assurances prépare ces rapports actuariels, il est d'usage qu'il le fasse.

Le décret en conseil (C.P. 1968-11/1487) autorisait le ministre des Finances à conclure un accord avec l'une ou l'autre province ayant une loi semblable en vigueur, selon lequel le surintendant des Assurances fournirait des services de surveillance en conformité avec la législation provinciale relativement à certains régimes de pension assujettis à la fois à la législation provinciale sur les prestations de pension et à la Loi de 1985 sur les normes de prestation de pension. Conformément à de tels accords, le surintendant a fourni des services de surveillance relativement aux régimes de pension en Alberta, au Manitoba, en Nouvelle-Ecosse, en Ontario, au Québec et en Saskatchewan.

En vertu de l'alinéa 20(1)(s) de la Loi de l'impôt sur le revenu, le surintendant des Assurances est tenu d'informer le ministre du Revenu national quant à la déductibilité des contributions de certains employeurs aux caisses enregistrées de pension.